

La justice constitutionnelle en Hongrie

I. L'ORIGINE

Avant le changement du régime politique, les problèmes de constitutionnalité et celui de la protection de la constitution étaient de plus en plus souvent soulevés par la littérature juridique dès le début des années 1980.¹ Dans le cadre du système de parti unique antérieur, les détenteurs du pouvoir politique, sous l'influence des études parues dans la littérature juridiques et des déclarations de certains milieux politiques non-officiels, devaient faire face aux problèmes de constitutionnalité et à ceux de la protection de la constitution. C'est grâce à ces phénomènes que le Conseil constitutionnel a été établi en 1984, aux attributions exclusives duquel n'incombait que le contrôle de constitutionnalité a posteriori des normes juridiques. Le Conseil constitutionnel fonctionnait en tant que quasi commission du Parlement, parmi les membres duquel se trouvaient aussi bien des constitutionnalistes que des députés parlementaires sans qualification juridique. Le Conseil constitutionnel ne déployait guère d'activité pratique; pendant ses six ans d'existence, le nombre total des décisions n'a atteint que onze, et se bornait exclusivement au contrôle postérieur des normes juridiques infralégislatives. La parution du Conseil constitutionnel a signifié l'affaiblissement de l'esprit communiste orthodoxe et a permis aux milieux politiques non-officiels et à la majorité décisive des constitutionnalistes, d'entamer la lutte pour l'établissement d'un véritable organe chargé de la protection de la constitution.² C'est ainsi qu'en 1989, en même temps que le changement du régime politique, la nécessité d'établir une Cour constitutionnelle ne pouvait plus être contestée par aucun des cercles ayant eu un poids politique. Les constitutionnalistes qui, en se référant au modèle anglais de la démocratie, craignant pour la souveraineté du Parlement et ne jugeant pas nécessaire la création d'une Cour constitutionnelle, sont restés en minorité infime. Selon l'avis des partisans des conceptions restées en minorité, la Cour constitutionnelle ne peut avoir d'attributions qui seraient incompatibles avec la souveraineté parlementaire et dans

¹ C.f. un aperçu complet: Attila Rácz: A jogszabályok törvényességének utólagos ellenőrzése. Tanulmányok az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztéséről. (Le contrôle postérieur de la légalité des normes juridiques. Études sur le développement du système de contrôle.) Budapest, 1982. pp. 1-76.

² Concernant le fonctionnement du Conseil constitutionnel voir plus en détail: András Holló Alkotmányjogi Tanács működése 1984-1989. (Le fonctionnement du Conseil constitutionnel 1984-1989.) Académie des sciences, ÁPK, Budapest, 1982. pp 2-51.

le cas de l'existence d'une vraie juridiction administrative, la justice constitutionnelle aurait été une institution superflue.³

Par contre, selon l'avis majoritaire, une démocratie parlementaire pouvait également être la source des atteintes aux dispositions constitutionnelles, c'est pourquoi ses partisans possédaient la position selon laquelle l'établissement d'une Cour constitutionnelle, indépendante aussi bien du pouvoir législatif que de l'exécutif, était bien justifié.⁴ Conformément à la position des représentants de cette approche, le principe traditionnel de Montesquieu concernant la séparation des pouvoirs ne se fait plus valoir, et en réalité, le pouvoir législatif n'est plus en mesure de contrôler le pouvoir exécutif, vu que la majorité parlementaire élue et le pouvoir exécutif représentent les mêmes hiérarchies de valeurs et volonté politique. Par conséquent, c'est la Cour constitutionnelle qui pourrait être l'organe apte à garantir la protection de la Constitution et à contrôler la constitutionnalité des normes juridiques, émises tant par le pouvoir législatif que par l'exécutif. Ceux qui insistaient sur l'établissement de la Cour constitutionnelle l'argumentaient par l'interprétation moderne du principe de souveraineté, la notion signifie une souveraineté partagée, ce qui veut dire que c'est le système juridique qui est souverain, c'est pourquoi la souveraineté ne peut être liée à un seul organe.

Aussi bien avant, qu'après l'établissement de la Cour constitutionnelle, des débats ont été poursuivis sur la question de savoir où la placer au rang des pouvoirs.⁵ Des personnes prétendaient que la Cour constitutionnelle était en la réalité un tribunal, ses règles de fonctionnement devaient être analogues à celles des tribunaux ordinaires. D'autres avançaient que la Cour constitutionnelle ne pouvait être rangée au sein d'aucun des pouvoirs, mais elle représentait un pouvoir autonome à côté des trois autres, suivant la conception américaine des freins et des contrepoids. La Cour constitutionnelle hongroise possède une autonomie tant par rapport au Parlement qu'au Gouvernement, et elle est membre de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes.

C'est en présence des discussions théorétiques esquissées ci-dessus que "la table ronde à trois côtés" (constituée par les représentants du parti communiste, étant encore au pouvoir à l'époque, de ceux des partis nouvellement formés et des représentants des organisations dites indépendantes) a décidé sous peu de temps de la nécessité de créer une Cour constitutionnelle. Les débats politiques ne portaient que sur la question de savoir si la décision définitive concernant l'inconstitutionnalité des lois soit entre les mains du Parlement, ou bien de la Cour constitutionnelle. Lors des négociations, le droit d'annulation des lois a également été attribué à la Cour constitutionnelle. Les partis politiques n'étant qu'au stade de l'organisation ont proposé l'établissement d'une Cour constitutionnelle possédant de larges attributions. La raison qui justifiait cette proposition était que l'issue de la lutte politique n'était pas encore connue, et certains des partis politiques n'étaient pas encore sûrs du caractère définitif du changement de régime

³ Voir József Szabó: *Ki a káoszról, vissza Európába* (Mettons fin du chaos, retournons en Europe.) Édition Teleszkóp, Budapest, 1993. pp. 151-181

⁴ Kálmán Kulcsár: *A tekintélyuralomtól a demokráciáig*. (Du régime autoritaire à la démocratie.) István Kovács: *Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíróságig. Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái*. (Du Conseil constitutionnel à la Cour constitutionnelle. Les garanties organisationnelles de la protection de la constitutionnalité.) Académie des sciences, ÁKP. Budapest, 1989. pp. 11-40; 67-92.

⁵ Voir Károly Törő: *Az Alkotmánybíráskodás és a "láthatatlan alkotmány"*. (La justice constitutionnelle et "la Constitution invisible".) Magyar Jog, 1992. No 2. pp. 85-90

politique. Ils jugeaient opportun de créer une Cour constitutionnelle dans le cas d'un refoulement politique, et qui soit capable d'assurer une protection effective contre les tentatives totalitaires.

Considérant que la table ronde à trois côtés ne disposait pas encore de pouvoir politique, c'était encore la tâche de l'Assemblée nationale élue en 1985 de décider, par force normative, de l'établissement de la Cour constitutionnelle. L'intention visant la création d'une Cour constitutionnelle devait être confirmée d'abord par le texte de la Constitution. Suivant la réglementation au niveau constitutionnel, la Cour constitutionnelle contrôlera la constitutionnalité des normes juridiques et accomplira les tâches qui lui seront imposées par la loi. C'est également la Constitution qui déterminera le nombre des membres de la Cour constitutionnelle, ainsi que les règles les plus importantes régissant leur élection. La prohibition se retrouve également au niveau de la Constitution qui interdit pour les juges constitutionnels d'être membres de tout parti politique et de poursuivre des activités politiques en dehors des devoirs qu'impliquent les attributions de la Cour constitutionnelle. Enfin, la Constitution prévoit qu'une loi à part disposera de l'établissement et de la fonction de la Cour constitutionnelle, qui sera adoptée par une majorité de deux tiers des voix des députés parlementaires présents durant le vote.

Le jour de la publication de la loi No XXXII de l'année 1989 sur la Cour constitutionnelle est le 30 octobre 1989. Cette loi règle en détail les compétences, la structure, la procédure, certaines des procédures spéciales de la Cour constitutionnelle, et par ses dispositions finales, prévoit des dispositions transitoires importantes. La Cour constitutionnelle a commencé de fonctionner le 1er janvier 1990. Les premières élections libres ont eu lieu début printemps 1990. C'était donc la Cour constitutionnelle qui était la première institution de la nouvelle structure de l'État, qui ait pu, en même temps veiller à la transition de l'État socialiste vers un État constitutionnel, pris au sens stricte du terme.

Une autre norme juridique concernant la Cour constitutionnelle relate également des Règlements. Aux termes de l'article 29 de la loi sur la Cour constitutionnelle, les règles détaillées relatives à l'organisation et au fonctionnement seront établies par les Règlements de la Cour constitutionnelle, qui seront arrêtées - sur proposition de la Cour constitutionnelle - par une loi. A ce propos, il faut noter que cette loi n'a pas été adoptée jusqu'à ce jour. La cause en réside dans le fait que la Cour constitutionnelle était longtemps d'avis - sans jamais l'exprimer explicitement - que son indépendance serait mieux gardée si c'était elle-même qui adoptait ses Règlements. C'est pourquoi la Cour constitutionnelle fonctionne, depuis déjà plus de cinq ans, sur la base des Règlements provisoires, adoptés par elle-même. La Cour constitutionnelle a rédigé en 1994 le projet de Règlements qu'elle a proposé d'être adoptés par l'Assemblée nationale. Cette réglementation peut être contestée du point de vue du droit constitutionnel, puisque la Cour constitutionnelle ne dispose pas du droit d'initiative de la loi, par conséquent, elle n'a pas le droit de retirer sa proposition de loi. Ce problème soulève des difficultés surtout s'il s'agit d'une modification importante de la proposition soumise par la Cour constitutionnelle concernant ses propres Règlements. Sur la présentation des chefs des fractions parlementaires des partis politiques, en tant que députés individuels, les Règlements de la Cour constitutionnelle sont actuellement soumis à des débats au sein de l'Assemblée nationale, et l'on espère leur adoption rapide.

Il est important de noter qu'en Hongrie la préparation de la nouvelle Constitution est à un stade avancé, et suivant les prévisions, ce dans un avenir proche, l'Assemblée nationale discutera des conceptions de la nouvelle Constitution déjà élaborées, et la nouvelle Constitution proposée touchera également l'institution de la justice constitutionnelle. La réglementation prévue par la Constitution actuellement en vigueur contient trop peu de dispositions sur la Cour constitutionnelle par rapport à l'importance de l'institution. Un grand nombre de dispositions, qui portent incontestablement un caractère constitutionnel, est inclu actuellement dans la loi sur la Cour constitutionnelle. La nouvelle Constitution devrait changer avant tout cette situation et permettre d'élever au rang des dispositions constitutionnelles - même sans modification de leur contenu essentiel - toutes les dispositions de principe, qui déterminent la composition, les attributions et la procédure de la Cour constitutionnelle. Naturellement, les dispositions en détail devront être prévues dorénavant par la loi sur la Cour constitutionnelle.

Dans le cadre de la présente étude, nous suivrons l'approche de *lege lata*, mais souhaiterions soulever également les questions et les idées qui touchent la Cour constitutionnelle dans la phase de préparation de la nouvelle Constitution.

II. LA COMPOSITION

La Cour constitutionnelle est un organe typique, où le nombre des membres reflète une proportion inverse à son importance. En Hongrie, lors de l'établissement de la Cour, la création d'un corps de 15 membres a été décidée, de manière à ce qu'en 1989 cinq juges avaient été élus, puis en 1990 l'Assemblée nationale librement élue a ultérieurement élu cinq juges, tandis que celle élue en 1994 aurait dû élir encore cinq juges constitutionnels. L'Assemblée nationale élue en 1994 a modifié l'effectif de la Cour constitutionnel et a décidé, par le biais de l'amendement de la loi sur la Cour constitutionnelle, de manière à ce que la Cour constitutionnelle devienne un corps composé de onze membres (loi No LXXVII de l'année 1994).

Il est évident que cette Cour constitutionnelle avec un nombre relativement restreint de juges ne soit en mesure d'accomplir ses tâches qu'avec le soutien d'un appareil professionnel dûment qualifié et en nombre suffisant. L'office de la Cour constitutionnelle fonctionne sous la direction du secrétaire général, élu dans la séance plénière de la Cour constitutionnelle. Chacun des juges constitutionnels dispose d'une équipe soumise à sa disposition, composé de deux conseillers (conseillers généraux) et d'un secrétaire.

Les juges constitutionnels sont élus par le Parlement pour une durée de neuf ans. La candidature des personnes se présentant aux postes de juges constitutionnels est soumise par une commission de désignation composée par les groupes de députés des partis représentés à l'Assemblée nationale. Parmi les onze membres de la Cour constitutionnelle, cette dernière n'en a que 9 élus. Les partis politiques mènent des négociations pour ce concerter sur la personnes des deux juges à élir, mais jusqu'à ce moment, sans résultat. La cause réside dans le fait que, la coalition socio-libérale actuellement au pouvoir dispose d'une majorité de deux tiers des voix, nécessaire à l'élection des juges constitutionnels, tandis que ce sont les représentants des partis de l'opposition qui donnent la majorité des membres de la commission de désignation, c'est

pourquoi le compromis politique requis pour les candidats n'est pas encore atteint pour l'instant.

Quant à l'autorité des juges constitutionnels, il est déterminant de savoir, qui sont les personnes qui peuvent être élues juges constitutionnels. Un intérêt fondamental s'attache à ce que les juges constitutionnels disposent des connaissances professionnelles adéquates et que leur indépendance soit assurée. La réglementation juridique en vigueur établit des normes rigoureuses concernant les critères d'élection du juge constitutionnel. Tout citoyen hongrois en possession d'une licence de droit, ayant un casier judiciaire vierge et ayant 45 ans révolus est éligible en tant que membre de la Cour constitutionnelle. L'Assemblée nationale élit les membres de la Cour constitutionnelle parmi les juristes théoriciens possédant des connaissances prééminentes, des professeurs d'université et des docteurs en sciences juridiques et politiques ou parmi les juristes ayant une pratique professionnelle d'au moins vingt ans acquise dans un champs d'activité qui nécessite une qualification juridique. Parmi les neuf juges constitutionnels, sept ont été élus après une longue carrière scientifique et de professeur d'université, tandis que deux sont devenus membres de la Cour constitutionnelle après une pratique acquise dans des juridictions ordinaires. Une telle composition personnelle de la Cour constitutionnelle est justifiée aussi par le fait que les personnalités indépendantes occupaient surtout des postes universitaires et scientifiques avant le changement du régime politique, tandis que les juges ayant acquis une pratique dans les juridictions ordinaires ont souvent été touchés par la politique. Cet état des choses a déjà changé aujourd'hui, c'est pourquoi plusieurs souhaitent voir aux rangs des juges constitutionnels également des juristes provenant des juridictions.

Concernant la personne des juges constitutionnels, l'Assemblée nationale a établi d'importantes règles d'incompatibilité. A leur sens, ne peut pas être élu membre de la Cour constitutionnelle celui qui dans les quatre ans qui précèdent l'élection a été membre du gouvernement ou employé d'un parti ou qui a occupé un poste de dirigeant dans l'administration publique. Une autre règle d'incompatibilité réside dans le fait que les membres de la Cour constitutionnelle ne peuvent pas exercer les fonctions de député parlementaire, celles de député municipale et ne peuvent remplir aucune fonction au sein d'autres organes de l'Etat ou les fonctions de dirigeant au sein d'un organe de représentation d'intérêts et ne peuvent être membres d'aucun parti. Le juge constitutionnel ne pourra mener aucune activité politique, ni faire de déclarations politiques. En revanche, les activités scientifiques, éducatives, littéraires et artistiques sont autorisées pour les juges constitutionnels. Les juges constitutionnels mènent également une activité d'enseignant universitaire. En ce qui nous concerne, nous considérons comme contestable même l'activité d'enseignant universitaire du point de vue de l'incompatibilité, puisqu'il arrive inévitablement que les juges constitutionnels se prononcent en leur qualité de professeur universitaire concernant les projets de loi, de certains problèmes de droit constitutionnel, et par cela, certains préjugés peuvent avoir lieu. Nous n'estimons pas souhaitable non plus que les juges constitutionnels remplissent des postes de titulaire de chaire universitaire.

Les juges constitutionnels sont élus pour une durée de neuf ans et sont rééligibles une fois. Une telle réglementation n'est pas inconnue dans les autres pays de l'Europe, néanmoins, des contre-arguments peuvent aussi être formulés à l'égard de cette solution. La carrière individuelle du juge constitutionnel élu à l'âge de 45 ans qui n'a pas été réélu, se brise et son nouvel emploi pourra rencontrer des difficultés. Ce n'est donc pas par

hasard que les juges constitutionnels maintiennent en Hongrie leur poste d'enseignant universitaire, en assurant ainsi leur point de chute. La réélection peut également inciter les juges constitutionnels à prendre aussi en considération certains facteurs politiques lors de la prise des arrêts avant leur réélection, ainsi une atteinte pourrait être portée à leur indépendance. Il est à mentionner que la conception de la nouvelle Constitution qui va être discutée et adoptée prochainement, a indiqué comme but le prolongement du mandat de neuf ans des juges constitutionnels et en même temps la suppression de la rééligibilité.

Il existe une règle très importante concernant le statut et l'indépendance des juges constitutionnels: le président de la Cour constitutionnelle bénéficie d'un traitement égal à celui du premier ministre, tandis que les autres membres de la Cour constitutionnel possèdent un traitement égal à celui des ministres. Cette disposition est destinée à garantir l'indépendance matérielle individuelle des juges constitutionnels. Les membres de la Cour constitutionnelle sont indépendants, ils statuent uniquement sur la base de la Constitution et des lois. Les membres de la Cour constitutionnelle jouissent d'immunités analogues à celles des députés parlementaires. Un membre de la Cour constitutionnelle ne sera pas remis en cause pour les opinions exprimées et les votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

III. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT

Le siège de la Cour constitutionnelle est fixé à Esztergom (à environ 50 km de Budapest). Esztergom était la capitale du pays au moyen âge, c'est pourquoi il était symboliquement important de fixer cette ville comme siège de la Cour constitutionnelle. L'exemple allemand a incontestablement influencé, car c'est à Karlsruhe que fonctionne la Cour constitutionnelle. En Hongrie, tous les ministères ont pour siège la capitale, c'est pourquoi il s'est avéré illusoire de fixer Esztergom en tant que siège de la Cour constitutionnelle. En fait, la Cour constitutionnelle fonctionne à Budapest, et jusqu'à ce moment elle n'a donné qu'une seule séance cérémonieuse à Esztergom.⁶

La Cour constitutionnelle élit son président parmi ses membres pour une durée de trois ans dans le cadre de sa séance plénière. Le président et le vice-président sont rééligibles à ces postes. Selon la pratique jusqu'ici, l'élection du président et du vice-président n'a jamais été précédée par une nomination, elle s'est toujours déroulée lors d'une séance plénière, par scrutin secret. Dans ce cas, la séance plénière possède le quorum dans le cas où chacun des juges constitutionnels élus y participe. Conformément aux Règlements provisoires et proposés à l'adoption par l'Assemblée nationale, sera président de la Cour constitutionnelle celui qui aura acquis plus que la moitié des voix. Il est à noter que lors des élections ayant eu lieu jusqu'à présent, tant le président que le vice-président ont déjà été élus au premier tour. Une prérogative est assurée au président: en cas d'égalité des voix lors de la séance plénière, c'est sa voix qui prévaudra. Le président de la Cour constitutionnelle n'a encore jamais exercé ce droit dans la pratique et les juges constitutionnels ont toujours considéré le projet de l'arrêt comme rejeté en cas d'égalité des voix. C'est pourquoi le président de la Cour

⁶ Voir Géza Kilényi: Gondok az Alkotmánybíróság háza táján. (Soucis autour de la Cour constitutionnelle.) Magyar Jog, 1990. No 5.

constitutionnelle a plutôt un rôle de *primus inter pares* lors des séances plénières et en même temps, il incombe aux attributions du président de représenter la Cour constitutionnelle devant l'Assemblée nationale et d'autres organes. La Constitution confère des attributions spéciales de droit public au président de la Cour constitutionnelle pour des situations particulières. Ainsi par exemple, en cas d'empêchement à l'Assemblée nationale, ce sont le président de l'Assemblée nationale, le président de la Cour constitutionnelle et le premier ministre qui décident en commun du bien-fondé de la proclamation de l'état de guerre, de l'état d'urgence et de l'état de siège.

La Cour constitutionnelle prend ses arrêts en deux formations: en séance plénière et en chambre, composées de trois membres. C'est la séance plénière qui a le droit de décider des sujets plus importants conférés à ses attributions et procède notamment:

- au contrôle préalable de l'inconstitutionnalité des dispositions contestées d'un projet de loi, d'une loi déjà adoptée mais pas encore promulguée et des Règlements de l'Assemblée nationale;

- à l'examen préalable de constitutionnalité d'une disposition jugée contestable d'un traité international;

- à l'examen postérieur d'inconstitutionnalité d'une loi;

- à l'examen de la question de savoir si une norme juridique n'est pas contraire à un traité international;

- à l'interprétation des dispositions de la Constitution;

- à l'élaboration du projet de la loi comportant les Règlements de la Cour constitutionnelle;

- au consentement - sauf dans le cas du flagrant délit - de l'arrestation d'un membre de la Cour constitutionnelle, de l'introduction d'une action pénale ou de l'application des mesures de coercition policière contre un membre de la Cour constitutionnelle;

- à la constatation du fait qu'un membre de la Cour constitutionnelle se trouve dans une situation d'incompatibilité;

- à la constatation de la cessation de la qualité de membre d'un juge constitutionnel pour cause d'omission de la suppression de l'incompatibilité;

- à l'exclusion d'un membre de la Cour constitutionnelle du rang de membre de la Cour constitutionnelle;

- à la décision de toute autre affaire que le président ou trois membres de la Cour constitutionnelle proposent de trancher en séance plénière.

IV. LES ATTRIBUTIONS

Il incombe aux attributions de la Cour constitutionnelle hongroise de procéder au contrôle préalable et à l'examen postérieur de la constitutionnalité des normes juridiques, au contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux, à l'interprétation des dispositions de la Constitution, au jugement de certains conflits de compétence entre les différents organes de l'État, à la connaissance des requêtes constitutionnelles et à la solution d'autres problèmes.

1. Les contrôles de constitutionnalité

A. - Les normes contrôlées

Il est possible de considérer le contrôle de la constitutionnalité des normes juridiques comme la tâche la plus importante de la Cour constitutionnelle. Nous procédons à l'illustration de la sphère des normes faisant l'objet du contrôle par la présentation des contrôles antérieurs et postérieurs d'inconstitutionnalité des normes juridiques.

(a) Le contrôle antérieur des normes juridiques:

Aux termes de la loi sur la Cour constitutionnelle, l'examen préalable de l'inconstitutionnalité s'étend sur le contrôle de certaines dispositions du projet de loi, de la loi déjà adoptée mais pas encore promulguée, des Règlements de l'Assemblée nationale ainsi que sur l'examen préalable de certaines dispositions d'un traité international. Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a adopté un arrêt possédant une importance de principe dans le domaine du contrôle préalable de l'inconstitutionnalité des normes à propos de celui des projets de loi. La Cour constitutionnelle n'a prononcé son arrêt qu'au stade de la législation, elle pouvait se heurter au principe de la séparation des pouvoirs lors de l'examen préalable de l'inconstitutionnalité.⁷ Cette contradiction ne pouvait être constatée seulement dans le cas où un problème abstrait aurait surgi, pouvant être séparé du contexte des dispositions concrètes inclues dans le projet de loi, qui nécessitait donc en la réalité l'interprétation de la Constitution. De part ces faits, à quel stade de la législation la Cour était appelée à procéder à l'examen, ou bien si l'examen visait à des problèmes de forme ou bien à ceux du contenu, ont un rôle décisif. L'examen de l'inconstitutionnalité préalable des projets de loi permettrait ainsi à l'Assemblée nationale de s'assurer du concours de la Cour constitutionnelle à toute phase et n'importe quand dans le processus de la législation. Tenant compte du fait que la Cour constitutionnelle n'ait pas pour tâche de conseiller la législation, mais qu'elle en soit le juge, ce rôle était incompatible avec le statut de la Cour constitutionnelle. Suivant l'argumentation de la Cour constitutionnelle, l'objectif du contrôle préalable des normes - soit prévenir l'adoption des lois inconstitutionnelles - et la fonction du juge de la Cour constitutionnelle pourront être conciliés en cas d'examen du contenu d'une norme de la manière que ce soit le texte de la loi, dans sa version définitive - tant avant qu'après le vote sur l'ensemble du projet, mais en tout cas avant la promulgation - qui devrait être soumis à la Cour constitutionnelle.

Nous souhaitons noter qu'il existe en Hongrie des positions dans la littérature juridique, qui suggèrent la création de la possibilité de soumission des lois d'une importance prééminente à un contrôle préliminaire obligatoire de la constitutionnalité.⁸

⁷ Voir l'arrêt No 16/1991 AB

⁸ Antal Ádám: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről. (Sur le contrôle de la constitutionnalité des normes juridiques.) Jogtudományi Közlöny, 1992. No. 12. p. 527.

(b) Le contrôle postérieur de la constitutionnalité des normes juridiques

Ce sont les requêtes, visant le contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité des normes juridiques et des autres instruments de la gestion de l'État qui représentent le nombre le plus élevé des affaires, par lesquelles la Cour constitutionnelle est saisie. On distingue deux types de contrôle postérieur des normes juridiques: l'abstrait et le concret. Le nombre élevé des requêtes visant l'examen postérieur de l'inconstitutionnalité est également le résultat du fait, qu'il est possible de soumettre une *actio popularis*, c'est-à-dire n'importe qui, en se référant seulement à l'intérêt public et sans délai fixé au préalable au droit d'initier une procédure devant la Cour constitutionnelle pour constater l'inconstitutionnalité d'une norme juridique ou d'un autre instrument de la gestion de l'État. Le requérant n'est même pas obligé d'alléguer une violation de ses droits. L'importance de cette approche réside en ce que par le biais de cette action, les citoyens eux-mêmes ont la possibilité de participer à la transformation de l'ancien régime juridique. C'est à la suite d'une telle initiative provenant des citoyens que la justice administrative a été introduite en Hongrie, que la peine capitale a été abolie et que les principes constitutionnels de la protection des données privées, du droit de propriété ou ceux du droit à la libre expression ont été formés.

On parle d'un contrôle postérieur concret dans cas où le juge constate dans la procédure à établir, qu'il devrait y appliquer une norme juridique inconstitutionnelle et tout en suspendant cette procédure judiciaire, saisit la Cour constitutionnelle pour lui demander un arrêt concernant la constitutionnalité de la norme.

Le contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité s'étend aussi bien à la vérification des normes juridiques qu'à celle des autres instruments juridiques de la gestion de l'État. On entend en Hongrie par le terme "norme" la loi et le règlement. Le pouvoir législatif appartient exclusivement à l'Assemblée nationale, tandis que le Gouvernement, le premier ministre, les ministres et les municipalités disposent du droit réglementaire. Les règlements sont des normes de caractère réglementaire, et se trouvent dans la hiérarchie des sources du droit au dessous de la loi. L'expression "les autres instruments juridiques de la gestion de l'État" signifie l'ensemble des résolutions, des instructions, des standards, des dispositions émises par la banque d'émission, l'organe de surveillance des banques ainsi que les communications statistiques et les explications juridiques. La spécificité commune pour les éléments énumérés comme autres instruments juridiques de la gestion de l'État est qu'ils ne sont pas de règles juridiques et ne contiennent pas de norme pour les personnes physiques. Dans la pratique, ce sont les organes supérieurs de l'administration publique qui prévoient dans la majorité des cas des tâches, sous forme d'une décision individuelle adressée aux organes de l'administration publique qui leur sont subordonnées ou leur émettent des instructions à caractère de réglementation. Les larges attributions de la Cour constitutionnelle dans le domaine du contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité sont issues également du fait qu'il n'y ait pas de tribunal administratif à part, et ce sont les tribunaux ordinaires qui assument les tâches de la vérification de la légalité des décisions individuelles prises par les organes de l'administration publique. A notre avis, la Cour constitutionnelle hongroise dispose également d'attributions qui, au cas où il existe des juridictions administratives à part, incomberaient à la compétence de cette dernière. En ce qui nous concerne, nous estimerions souhaitable de *lege ferenda* le contrôle postérieur des règlements

municipaux et celui des autres instruments juridiques de la gestion de l'État comme appartenant aux attributions de la juridiction administrative.

En règle générale, la Cour constitutionnelle ne procède à l'examen de l'inconstitutionnalité que des normes juridiques en vigueur. Dans cas où la norme, faisant l'objet de l'examen de la Cour constitutionnelle perd sa vigueur au cours de la procédure, la Cour constitutionnelle éteint celle-ci. Le contrôle de l'inconstitutionnalité des règles juridiques déjà abrogées n'est possible que si c'est le juge qui en fait l'initiative, dans une procédure individuelle (concrète), au sujet de l'applicabilité dans l'affaire dont il devra statuer.⁹

Le contrôle postérieur d'inconstitutionnalité ne s'étend pas jusqu'aux directives et décisions de principe de la Cour suprême. La Cour suprême a le droit d'émettre une directive ou une décision de principe si elle doit exercer une direction de principe pour assurer l'unité de la juridiction ou bien pour donner une interprétation concernant un problème. Les directives et les décisions de principe ont une valeur obligatoire pour les tribunaux et les cours, c'est pourquoi il existe plusieurs auteurs dans la littérature juridique qui soulèvent également la nécessité de l'introduction du contrôle de l'inconstitutionnalité des directives et décisions de principe émises par la Cour suprême, tandis que d'autres arguent le maintien de la pratique actuelle, en se référant à la séparation de la jurisprudence ordinaire et de la justice constitutionnelle. Suivant l'interprétation donnée par la Cour constitutionnelle, elle n'a pas de compétence pour contrôler la constitutionnalité de l'application des normes juridiques par les juges. Il faut quand-même attirer l'attention de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, auquel elle a constaté, à propos d'une espèce concrète qu'elle avait déclaré l'inconstitutionnalité d'une loi qui n'était pas inconstitutionnelle en soi, mais la juridiction l'avait interprétée d'une manière inconstitutionnelle.¹⁰ Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a implicitement étendu ses attributions également jusqu'au contrôle de l'activité d'interprétation des normes juridiques par les tribunaux ordinaires.

(c) Le jugement des plaintes constitutionnelles, soumises en raison de la violation des droits, assurées par la Constitution

Bien qu'en vertu de la loi sur la Cour constitutionnelle où quiconque a le droit d'adresser une plainte constitutionnelle à la Cour constitutionnelle pour cause de violation de ses droits, nous pouvons dire que la spécificité de la justice constitutionnelle est que la protection des droits au niveau de l'individu est releguée en arrière plan par rapport au contrôle des normes. Les plaintes constitutionnelles ne représentent que 2% du total des saisines. La cause en réside en ce que par la suite du changement du régime politique, on comptait sur une grande quantité de requêtes, visant le contrôle des normes, d'une part, et qu'au moment de l'élaboration de la loi sur la Cour constitutionnelle, les observations faites par la Cour suprême et le Parquet général de la République concernant le projet de la loi, ont rejeté univoquement la nécessité de l'institution de la plainte constitutionnelle en matière de jugements judiciaires et de décisions des autorités publiques. Il était également important de souligner pour les considérants du projet de la loi, qu'il n'y avait pas l'intention d'établir une supra instance

⁹ Voir l'arrêt No 34/1991 AB.

¹⁰ Voir l'arrêt No 57/1991 AB.

de pouvoir par la création de la Cour constitutionnelle. C'est ainsi qu'il a été prévu par la loi en tant que précondition de l'introduction à la Cour constitutionnelle de la plainte constitutionnelle que le préjudice causé à un droit fondamental devait être la conséquence de l'application d'une norme juridique inconstitutionnelle. En réalité, cette précondition met l'accent sur la procédure visant le contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité, et non pas sur celle de la juridiction en matière des droits fondamentaux. Une autre précondition de l'introduction de la plainte constitutionnelle est le fait que la personne concernée doit épuiser toutes ses autres possibilités de recours, ou que d'autres possibilités de recours ne soient pas à sa disposition.

En vertu de la disposition de la loi, la plainte constitutionnelle est un recours judiciaire. Cela s'ensuit d'une part par le fait que la loi indique cette institution juridique en tant que "plainte", et qu'elle permet son introduction après avoir épuisé "les autres possibilités de recours", ou à défaut d'autres possibilités de recours", c'est-à-dire, en tant que recours ultérieur, donc définitif pour l'intéressé. Le requérant a donc le droit subjectif d'avoir accès à la procédure et à l'arrêt de la Cour constitutionnelle dans une affaire concrète. Néanmoins, ce droit subjectif au recours ne se considère pas en tant que recours général, parce qu'il ne peut être exercé qu'exceptionnellement, après l'entrée de la force de la chose jugée, en cas de violation des droits constitutionnels fondamentaux. Les attributions de la Cour constitutionnelle ne s'étendent qu'à l'annulation de la décision judiciaire portant atteinte à un droit fondamental, mais pas à la réforme du jugement.

Il est à noter que les tribunaux, les cours et les organes de l'administration publique se réfèrent à leurs autonomie et attributions en face de la plainte constitutionnelle. Les "dispositifs" des arrêts de la Cour constitutionnelle établissant des obligations aux tribunaux, cours et organes de l'administration publique ont provoqué jusqu'à ce moment plus de résistance que de succès.¹¹

(d) Les omissions législatives

Les attributions de la Cour constitutionnelle s'étendent également jusqu'à la constatation de constitutionnalité se manifestant par l'omission commise par la législation. Cette constatation peut être issue du fait que l'organe législatif a manqué de s'acquitter de son devoir d'émettre une norme juridique résultant de l'autorisation d'une autre règle juridique et par cela, a provoqué une inconstitutionnalité. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle invite l'organe qui s'est rendu responsable de l'omission dans le but de satisfaire à ses devoirs en fixant une date limite. L'organe, responsable de l'omission, doit répondre à son devoir d'émettre la norme juridique dans le délai fixé. Ce qui indique les limites des pouvoirs de la Cour constitutionnelle est que les délais fixés par les juges constitutionnels s'éteignent sans résultat. A défaut d'un compromis politique, p.e. l'Assemblée nationale se trouvait pendant des années dans une situation d'omission législative inconstitutionnelle, vu qu'elle n'avait pas adopté la loi sur les médias.¹²

¹¹ Voir László Sólyom: Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága. Tanulmány és ajánlás Benedek Ferencnek. (Les spécificités des attributions de la Cour constitutionnelle. Étude et recommandation à M. Ferenc Benedek. Manuscrite, Budapest, 1996. p. 34.

¹² Voir les arrêts No 37/1992 AB et No 17/1993 AB.

(a) La Constitution et l'interprétation de la Constitution

La Constitution hongroise peut être considérée comme bien courte car avec ses 78 articles, elle est la plus brève parmi les Constitutions de l'Europe centrale et orientale. Lors de la préparation de la nouvelle Constitution, on rédigera évidemment une Constitution plus détaillée. Suivant le texte de la Constitution actuelle, "La République de Hongrie est un État de droit indépendant et démocratique". Cette disposition assure la neutralité idéologique de la Constitution, accentué par plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle. Dans le cadre du fonctionnement de la Cour constitutionnelle, lors de la connaissance des requêtes, elle prend toujours la Constitution comme base de procédure. La Cour constitutionnelle interprète la Constitution non seulement dans la procédure qui a pour objet exclusif l'interprétation (interprétation abstraite de la Constitution), mais aussi dans chacune de ses procédures visant le contrôle de constitutionnalité des normes juridiques. Le sens des dispositions de la Constitution se dégage donc lors de chacune des interprétations données par la Cour constitutionnelle, dans lesquelles cette dernière tient compte non seulement des spécificités de l'espèce concrète, mais aussi de ses interprétations antérieures.¹³

L'une des attributions les plus importantes et les plus discutées de la Cour constitutionnelle est l'interprétation abstraite de la Constitution. En effet, la loi sur la Cour constitutionnelle a autorisé la Cour constitutionnelle à donner l'interprétation abstraite et non liée à une affaire concrète des dispositions de la Constitution à la saisine des personnes déterminées par la loi. Derrière des requêtes demandant l'interprétation abstraite de la Constitution il y a en général une affaire politique concrète (p.e. l'interprétation des attributions du Président de la République pour la nomination des personnes à certains postes, les rapports entre le Président de la République et les forces armées). Dans la littérature juridique il y a également des points de vue qui allèguent la suppression des attributions de la Cour constitutionnelle relatives à l'interprétation abstraite de la Constitution, puisque les requêtes visant l'interprétation abstraite de la Constitution souhaitent toujours que la Cour constitutionnelle tranche une dispute de droit constitutionnel bien définissable.¹⁴ Par contre, l'interprétation abstraite de la Constitution n'est pas convenable, car la Cour constitutionnelle ne peut donner que des constatations abstraites, mais elle n'a pas de pouvoir de juger la dispute concrète de droit constitutionnel qui fait parti du problème lié à l'interprétation de la Constitution. De notre côté, nous estimons nécessaire de maintenir cette attribution de la Cour constitutionnelle, puisqu'on peut voir sur la base de la juridiction constitutionnelle jusqu'ici, que les arrêts les plus essentiels et importants de la Cour constitutionnelle ont justement été rendus dans ce domaine. Lors de l'interprétation abstraite de la Constitution, la Cour constitutionnelle a donné des interprétations concrètes et n'a pas rédigé d'avis servant de gouverne dans l'affaire concrète. Nous considérons déjà comme question d'ordre politique à savoir comment les arrêts interprétatifs de la Cour constitutionnelle sont expliqués et combien sont-ils respectés par les facteurs politiques déterminants.

¹³ Voir l'arrêt No 36/1992 AB.

¹⁴ Voir András Bragyova: Az új alkotmány egy koncepciója. (l'une des conceptions de la nouvelle Constitution.) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1995. p. 201.

Étant donné que la Cour constitutionnelle rend ses arrêts aux espèces concrètes sur la base de l'interprétation des dispositions de la Constitution, se situant au sommet de la hiérarchie des sources de droit, il nous faudra examiner si la justice constitutionnelle interpèle la Constitution d'une manière stricte ou large.¹⁵

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant l'interprétation de la Constitution était stricte au début (lors de l'analyse des conditions de l'interprétation de la Constitution l'arrêt No 31/1990 a attiré l'attention sur l'interprétation stricte, pour éviter le gouvernement de la Cour constitutionnelle), par contre, elle a rendu par la suite un nombre d'arrêts à caractère activiste en matière de droits fondamentaux. La question est de savoir de quel pouvoir la Cour constitutionnelle dispose lors de l'interprétation des dispositions de la Constitution, c'est-à-dire, comment elle peut s'éloigner de son activité dans une affaire concrète ou lors de l'interprétation abstraite des dispositions constitutionnelles. La jurisprudence constante de nos jours montre, malgré les opinions dissidentes de certains juges constitutionnels, que la Cour constitutionnelle est encline à largement interpréter les dispositions de la Constitution relatives aux droits fondamentaux, à traiter les droits fondamentaux en tant que valeurs et à tirer les conclusions qui restreignent l'Assemblée nationale, détentrice du pouvoir de l'État. Sur la base d'une telle jurisprudence activiste de la Cour constitutionnelle, cette dernière a considéré le droit fondamental le plus abstrait, déclaré par la Constitution, le droit à la dignité humaine, comme l'un des éléments de base "du droit général de la personnalité" et l'a introduit dans la Constitution, non pas en tant que simple droit fondamental, mais en tant que "droit-mère", c'est-à-dire, comme droit fondamental subsidiaire, auquel tant la Cour constitutionnelle que les autres tribunaux peuvent se référer pour la protection de l'autonomie de l'individu dans le cas où aucun des droits fondamentaux concrets et individualisés ne saurait être appliqué.¹⁶

Sur la base de l'interprétation du droit à la vie, en tant que droit absolu, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la peine capitale.¹⁷ Une opinion dissidente jointe à l'arrêt, a constaté: "Bien que l'interprétation de la Constitution fasse partie des attributions de la Cour constitutionnelle, l'extinction des contradictions entre les différentes dispositions constitutionnelles est le droit et le devoir de l'Assemblée nationale, détentrice du pouvoir constituant. La Cour constitutionnelle ne peut reprendre cette attribution". L'opinion dissidente émise contre la jurisprudence activiste a souligné que bien que la Cour constitutionnelle ait le pouvoir le plus large dans le domaine de la mise en oeuvre de la Constitution, cela ne signifie pas qu'elle puisse faire tout ce qu'elle estime nécessaire dans l'intérêt de la constitutionnalité. En effet, même la Cour constitutionnelle n'est pas le dépositaire excusif de la constitutionnalité dans la République de Hongrie, et c'est le système cohérent des garanties organisationnelles et procédurales qui sert à la protection de l'ordre constitutionnel, dans lequel la Cour constitutionnelle n'en est que l'un - bien qu'ayant incontestablement une importance éminente - des éléments".¹⁸

¹⁵ Voir Béla Pokol: *A magyar parlamentarizmus. (Le parlementarisme hongrois.)* Éditions de Cserépfalvi, Budapest, 1994. pp. 98-110.

¹⁶ Voir l'arrêt No 8/1990 AB.

¹⁷ Voir l'arrêt No 23/1990 AB.

¹⁸ Voir l'arrêt No 57/1991 AB.

(b) Le contrôle de la contradiction des règles juridiques ou des autres instruments juridiques de la gestion d'État avec un document international

Aux termes du paragraphe premier de l'article 7 de la Constitution, "L'ordre légal de la République de Hongrie accepte les règles généralement reconnues du droit international et garantit l'harmonie entre ses engagements contractés dans le domaine du droit international et du droit interne". Au sens de cette disposition de la Constitution, "les règles généralement reconnues du droit international" font partie du droit hongrois sans transformation particulière. C'est donc la Constitution qui a effectué, elle-même la transformation de ces règles par la rédaction générale du texte - c'est-à-dire, sans l'énumération limitative et la détermination des règles. Par conséquence, les règles généralement reconnues du droit international ne font pas partie de la Constitution, mais elles constituent des obligations engagées. La Cour constitutionnelle dérive les rapports entre le droit interne et le droit international de la disposition constitutionnelle citée ci-dessus. La Cour constitutionnelle a souligné dans l'un de ses fameux arrêts (arrêt No 30/1990 AB) que dans le cas d'un défaut d'harmonie entre un traité international contracté et le droit interne qui porte atteinte aux droits fondamentaux des citoyens, assurés par la Constitution, l'État hongrois ne s'acquitte de son obligation en vertu du paragraphe premier de l'article 7 de la Constitution, s'il adopte des normes juridiques dans son droit interne qui soient en mesure de régler la situation existante en harmonie avec la Constitution. En cas de conflit entre le droit interne et le droit international, l'arrêt de la Cour constitutionnelle pourra porter sur les points suivants:

a) si une norme juridique du même niveau ou d'un niveau inférieur à celui de la règle juridique par laquelle le document international a été promulgué ou d'autres instruments juridiques de la gestion d'État sont en contradiction avec un document international, la Cour constitutionnelle annule, en totalité ou en partie, cette règle juridique ou cet instrument de gestion de l'État, contraire au document international;

b) si la Cour constitutionnelle constate qu'une règle juridique d'un niveau supérieur à celui de la règle juridique par laquelle le document international a été promulgué est en contradiction avec le document international, elle invite l'organe ou la personne qui a conclu le traité à éliminer la contradiction, en fixant une date limite sur la base de l'appréciation des circonstances.

C'est assez souvent que la Cour constitutionnelle se réfère dans ses arrêts à des conventions et traités internationaux, en premier lieu à la Convention européenne de la sauvegarde des droits de l'homme ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En Hongrie, dans le projet de la Constitution qui est actuellement en cours de rédaction, les documents internationaux seront placés directement après la Constitution dans la hiérarchie des normes juridiques. Une telle réglementation aurait inévitablement une influence considérable sur la démarche de la Cour constitutionnelle.

2. Les autres attributions

On peut constater une tendance à l'élargissement des attributions de la Cour constitutionnelle. Certaines des attributions de la Cour constitutionnelle peuvent également être prévues par des lois à part, comme cela est illustré par les exemples des

années récentes. En même temps, les affaires touchant les partis politiques et la jurisprudence, concernant les élections, n'incombent pas aux attributions de la Cour constitutionnelle. Ce sont les tribunaux et les cours ordinaires qui sont compétents.

(a) Le pouvoir de trancher les conflits de compétences

Aux termes de la loi sur la Cour constitutionnelle, si un conflit surgit entre les organes de l'État ou entre les municipalités ou entre une municipalité et un organe de l'État, c'est la Cour constitutionnelle qui peut trancher ce conflit et désigner l'organe obligé à procéder dans l'affaire. Cette attribution liée au pouvoir de trancher les litiges de compétence a été créée à l'attention des États fédéraux pour régler les litiges entre l'union et ses États-membres. Par contre en Hongrie, qui est un État unitaire, cette institution ne s'est pas avérée vivante, puisque lors des cinq années de fonctionnement de la Cour constitutionnelle il n'y a eut qu'une seule saisine de la Cour constitutionnelle - dans une affaire d'une importance minime - en vue de la désignation de l'organe de l'administration publique qui devait procéder.¹⁹

(b) La mise en cause du Président de la République

La loi sur la Cour constitutionnelle permet qu'une autre loi puisse prévoir des attributions supplémentaires à cette première. C'est ainsi que la Constitution elle-même dispose de ce que la Cour constitutionnelle poursuive le procès en vue de la mise en cause du Président de la République. Au cas où la Cour constitutionnelle constaterait que le Président de la République aurait violé la loi, elle pourra le priver de ses fonctions. Si la procédure en vue de la mise en cause du Président de la République serait engagée contre lui à cause des actes à poursuivre aux termes du droit pénal, commis au cours de son mandat et en rapport avec ses activités officielles, les dispositions générales seront également applicables dans la procédure de la Cour constitutionnelle. L'accusation sera représentée par un accusateur choisi par l'Assemblée nationale de ses rangs (articles 31/A et 32 de la Constitution).

(c) Les attributions de la Cour constitutionnelle, résultant de la loi sur les municipalités

La loi sur les municipalités (loi No LXV de l'année 1990) déclare que les droits et l'exercice légal des attributions des autonomies locales (municipalités) seront protégés par la Cour constitutionnelle ainsi que les tribunaux ordinaires. C'est également sur la base de la loi sur les municipalités qu'une plainte constitutionnelle peut être soumise à la Cour constitutionnelle en raison du refus de l'inscription d'un référendum, l'exécution illégale des opérations du référendum, ou bien du refus illégal des débats sur une initiative populaire locale. Sur la base d'une autre disposition de cette même loi, la Cour constitutionnelle - à la demande du Gouvernement - émet un avis sur la constitutionnalité du fonctionnement du corps des députés locaux.

Les affaires touchant les municipalités constituent une partie assez considérable de la jurisprudence constitutionnelle. Les attributions de la Cour constitutionnelle ne se

¹⁹ Voir l'arrêt No 444/1992 AB.

resteignent pas à la seule vérification de la constitutionnalité, mais, dans le cas des décrets municipaux, sur l'initiative des offices administratifs, elle s'acquitte également de la vérification de la légalité. A notre avis, la Cour constitutionnelle pourrait être libérée d'une partie considérable de ses charges de travail résultant des affaires des municipalités si une justice administrative particulière était établie en Hongrie (en vue du jugement des litiges surgis concernant la constitutionnalité des référenda locaux, la légalité des décrets municipaux, etc.).

(d) Les attributions relatives au référendum au niveau national et à l'initiative du peuple

Sur la base de la loi sur le référendum et les initiatives du peuple (la loi No XVII de l'an 1989), une plainte constitutionnelle peut être soumise à la Cour constitutionnelle contre le refus de l'inscription d'un référendum et le refus des débats de fond sur une initiative du peuple, basés sur l'authentification sans résultat des signatures requises, ainsi que pour la violation des dispositions légales en matière de l'établissement des résultats de vote.

(e) La protection de l'autonomie des institutions de l'enseignement supérieur

Sur la base de la loi sur l'enseignement supérieur (la loi No LXXX de l'année 1993), les règles juridiques et les décisions individuelles portant atteinte à l'autonomie des institutions de l'enseignement supérieur, peuvent être attaquées devant la Cour constitutionnelle. L'unique exemple de l'exercice de cette attribution est l'arrêt qui a annulé les résolutions du Gouvernement et les mesures des ministres visant les licenciements, résultant de l'exécution du programme de la stabilisation de l'économie, parce que la Cour constitutionnelle les a jugé contraires aux dispositions légales relatives à l'autonomie des institutions de l'enseignement supérieur.²⁰

V. LA PROCÉDURE

1.1. L'étendue du droit à la saisine

Le droit à la saisine diffère suivant les catégories d'affaires, incombant aux attributions de la Cour constitutionnelle. Nous en présentons un résumé selon ce qui suit.²¹

La saisine en vue du contrôle préliminaire de la constitutionnalité des normes juridiques peut résulter de l'Assemblée nationale, de l'une de ses commissions permanentes ou d'un nombre d'au moins 50 députés, du Président de la République et du Gouvernement. Dans la période entre 1990 et 1995, la Cour constitutionnelle a été saisie au total 9 fois en vue de poursuivre une procédure de contrôle préliminaire de la constitutionnalité des normes juridiques. Dans ce cadre, le Président de la République

²⁰ Voir l'arrêt No 40/1995 AB.

²¹ Sur le nombre et les statistiques des affaires à la Cour constitutionnelle voir plus en détail: Alkotmányos elvek és esetek. (Principes et espèces de la Cour constitutionnelle). COLPI, Budapest, 1996. pp. 636-696.

qui a été sept fois l'auteur de la saisine, et 2 fois un certain nombre de députés parlementaires a procédé à une saisine. Ces chiffres prouvent que c'est le Président de la République qui a le plus souvent recours au contrôle préliminaire des normes. Cette pratique répond aux prévisions et justifie combien le Président de la République, en tant que "branche autonome" du pouvoir de l'État possède aussi un rôle important dans les républiques parlementaires.

Comme nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, la procédure en vue du contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité a un caractère d'actio popularis. Cette large perméabilité du contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité des normes juridiques inscite aux débats de nos jours. Certains estiment que le maintien du droit actuel à la saisine est sans limite, dans l'intérêt de la constitutionnalité et de l'ordre juridique, tandis que d'autres considèrent l'introduction de la précondition de la saisine comme l'existence d'un intérêt. Il est à noter sur la base de la jurisprudence constitutionnelle, que les saisines en vue du contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité, pouvant être faites par quiconque, ont lieu dans la majorité des cas lors de la propre affaire du requérant. Suivant la jurisprudence constitutionnelle, dans le cas des saisines autorisées pour "quiconque", la précondition réside dans l'existence de la capacité juridique. Ainsi, dans le cas où le requérant meurt après avoir soumis sa requête, la Cour constitutionnelle éteint la procédure, invoquant le manque de la capacité. Entre 1990 et 1995 le nombre total des saisines en vue d'un contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité des normes juridiques s'est élevé à 2542, parmi lesquelles 1793 visaient des lois, 272 des décrets gouvernementaux, 167 des décrets ministériels et 310 contestaient la constitutionnalité d'autres normes juridiques et celle des autres instruments de la gestion de l'État.

L'examen du conflit d'une norme juridique avec un document international peut être proposé par l'Assemblée nationale, l'une de ses commissions permanentes ou l'un des députés parlementaires, le Président de la République, le Gouvernement ou l'un de ses membres, le président de la Cour des comptes, le président de la Cour suprême et le procureur général. La nécessité de la réappréciation de la place et du rôle des traités internationaux dans la hiérarchie des sources du droit ainsi que celle de leur réglementation de *lege ferenda* est prouvé par le fait que dans la période entre 1990 à 1995 seulement 4 requêtes de cette catégorie ont été soumises à la Cour constitutionnelle. Nous pouvons présumer que dans le cas où les traités internationaux auraient leur place dans le futur entre la Constitution et les lois, le nombre des procédures en vue de l'examen du conflit des normes juridiques avec les traités internationaux augmentera sans doute.

Entre 1990 et 1995 il y avaient 70 plaintes constitutionnelles au total devant la Cour constitutionnelle. Le nombre faible des plaintes constitutionnelles montre que la Cour constitutionnelle n'a qu'une jurisprudence "modérée" en matière de droits fondamentaux et comme nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, la réglementation actuelle a également un effet de freinage, et en la pratique, cette institution juridique est liée au contrôle postérieur des normes juridiques. Nous souhaitons noter que les plaintes constitutionnelles peuvent être soumises tant par des personnes physiques que par des personnes morales.

La saisine en vue de l'interprétation des dispositions de la Constitution peut être effectuée par l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions permanentes, le Président de la République, le Gouvernement ou l'un de ses membres, le président de la Cour des comptes, le président de la Cour suprême et le procureur général. Dans la

période de 1990 à 1995 il y avait 19 requêtes au total devant la Cour constitutionnelle en vue de l'interprétation abstraite des dispositions de la Constitution. Parmi les auteurs de saisines, on retrouve l'Assemblée nationale, l'une de ses commissions permanentes, le Président de la République, le Gouvernement et l'un des ministres.

La Cour constitutionnelle a, en principe, le droit d'entamer une procédure d'office en matière de conflit d'une norme juridique avec un traité international ou en vue de la constatation d'une omission législative. La Cour constitutionnelle n'a cependant pas encore utilisé cette compétence.

La procédure de saisine du juge (ordinaire) peut se dérouler dans le cadre du contrôle postérieur concrèt de l'inconstitutionnalité des normes, puisque, comme nous l'avons déjà dit, le juge a le droit de s'adresser à l'affaire concrète dont il est saisi, en même temps que la suspension de l'affaire, s'il estime que la norme juridique dans cette affaire serait inconstitutionnelle.

1.2. Délais de saisine

En règle générale, la soumission des requêtes n'est pas liée à un délai ultime, ce n'est que pour le cas de la plainte constitutionnelle que la loi sur la Cour constitutionnelle prévoit un délai pour la saisine. La plainte constitutionnelle peut être soumise dans les 60 jours qui suivent la notification de la décision judiciaire ayant la force de la chose jugée.

2. Le déroulement de l'instance

2.1. Les caractéristiques de la procédure

Les règles de procédure du fonctionnement de la Cour constitutionnelle sont fixées en partie par la loi sur la Cour constitutionnelle, où c'est la Cour constitutionnelle elle-même, qui a, en partie, établi ses règles de procédures les plus importantes. Il y a eu des débats dans la littérature juridique sur la question de savoir si le fonctionnement de la Cour constitutionnelle s'approchait de la procédure des tribunaux et des cours ordinaires ou bien si elle devait fonctionner suivant des règles de procédure sui generis. Selon la leçon tirée du rapport du président de la Cour constitutionnelle sur la première année du fonctionnement de la Cour constitutionnelle, les juges constitutionnels étaient d'accord en ce que "la Cour constitutionnelle ait un caractère de tribunal", mais la majorité des juges ne voulait pas suivre la procédure des tribunaux et des cours ordinaires: "l'application de la procédure contradictoire, orale et publique (ou celle de certains de ses éléments) aurait été entachée de contradictions et injustifiée dès le début".²²

Les requêtes devront être soumises par écrit à la Cour constitutionnelle. Chacune des requêtes doit contenir l'indication de la cause, servant de base à la requête ainsi qu'une demande précise, et, la requête visant le contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité d'une norme juridique doit proposer l'annulation de la disposition entamée de la règle.

²² László Sólyom: The First Year of the Constitutional Court. Acta Juridica Hungariae. 1995. No 5.

Quant à la recevabilité et au traitement des requêtes, la pratique de la Cour constitutionnelle revêt un caractère extensible. En cas de recours à ses compétences de contrôle abstrait et de l'interprétation de la Constitution, la Cour constitutionnelle traite les requêtes librement dans la pratique, de même qu'elle pose également des questions dans ses arrêts et y donne les réponses. Dans la littérature juridique, cette jurisprudence activiste est remise en question. A partir de l'arrêt No 10/1990 AB, la Cour constitutionnelle a également examiné les autres dispositions légales, qui étaient en rapport avec le problème, remis en cause par la saisine. La Cour constitutionnelle a annulé les parties des règles juridiques dans une mesure nécessaire à la nouvelle réglementation. Il y avait des cas, quand elle a continué la procédure, nonobstant à la révocation de la requête.

2.2. Filtrage préalable

Quant à la recevabilité des requêtes, le secrétaire général de la Cour constitutionnelle effectue un certain filtrage et examine si la requête est apte à faire commencer la procédure. En dehors de la "procédure normale" de la Cour constitutionnelle, le secrétaire général a le droit p.e. d'informer le requérant si sa requête est inapte à être considérée comme saisine, ou sa connaissance appartient aux attributions d'un autre organe, que la Cour constitutionnelle a déjà rendu un arrêt dans l'affaire, ou, en cas de l'omission de la soumission des éléments nécessaires au jugement de l'affaire, peut constater qu'il n'y a pas de possibilité légale pour entamer la procédure.

2.3. Représentation par avocat

La loi sur la Cour constitutionnelle ne prévoit pas l'obligation d'agir par avocat concernant les saisines. Par suite du défaut de cette obligation, une masse de requêtes dépourvues de toute connaissance professionnelle a contraint la Cour constitutionnelle de dégager elle-même de la requête le problème de la constitutionnalité - pourvu qu'elle ne souhaite pas la refuser à défaut d'une demande expresse ou par suite d'une autre cause procédurale. La Cour constitutionnelle s'engage plutôt à rechercher le problème de la constitutionnalité sur la base des requêtes démunies des connaissances juridiques et à procéder ainsi d'une manière activiste, comme de refuser les requêtes avec une référence à des causes formelles. L'obligation d'agir par avocat est déjà prévue par les Règlements qui sont juste en cours d'être adoptés par l'Assemblée nationale et la Conception de la nouvelle Constitution, ainsi peut-on compter sur un changement dans ce domaine.

2.4. Procédure écrite

L'élément le plus caractéristique de la procédure de la Cour constitutionnelle est la procédure écrite. Suivant les dispositions de la loi, la Cour constitutionnelle, sur la base des documents étant à sa disposition - le cas échéant, par l'audition de certaines personnes et en ayant recours à des experts - administre la preuve. Bien que dans quelques affaires importantes, la Cour constitutionnelle ait entendu des ministres, il est bien rare qu'elle estime nécessaire de tenir une audience. Le nombre élevé des affaires a également "emporté" d'une manière univoque la Cour constitutionnelle vers "un procès" écrit sans parties, c'est pourquoi le manque de caractère contradictoire peut être constaté

dans la procédure. A notre avis, l'introduction de l'obligation d'agir par avocat ouvrira une voie vers le relâchement de la procédure écrite et l'application de la procédure contradictoire.

2.5. Possibilité d'une décision provisoire

La loi sur la Cour constitutionnelle ne reconnaît pas les mesures provisoires, mais la nécessité de son introduction a déjà surgi dans la pratique. C'est pourquoi les Règlements de la Cour constitutionnelle, sur lesquels les débats ont tout juste commencé à l'Assemblée nationale, introduira cette institution, par laquelle la Cour constitutionnelle aura le droit de suspendre l'application de la règle juridique, concernée par la saisine si elle s'avère nécessaire ou urgente en raison du détournement de conséquences graves ou d'autres causes importantes. Les mesures provisoires resteraient en vigueur jusqu'au moment du rendement de l'arrêt du fond, mais ce, trois mois au plus tard.

2.6. Opinions dissidentes et opinions parallèles

Le juge constitutionnel resté en minorité lors du vote, peut rédiger par écrit sa position dissidente de celle majoritaire qui a été débattue lors de la séance ainsi que les considérants servant à la justification de celle-ci pour les joindre à l'arrêt sous forme d'une opinion dissidente. Le juge constitutionnel, qui est d'accord en ce qui concerne le fond du dispositif, mais les considérants duquel diffèrent de ceux majoritaires et débattus lors de la séance, a le droit de les rédiger par écrit et de les joindre - sous forme d'une opinion parallèle - à l'arrêt. Les opinions dissidentes et parallèles devront être publiées avec l'arrêt. La jurisprudence constitutionnelle montre que les juges constitutionnels sont inclinés à avoir recours à l'émission d'une opinion dissidente ou parallèle lors du rendement des arrêts les plus importants, ce qui résulte en général de leur approche activiste ou normativiste.

2.7. L'arrêt de la Cour constitutionnelle et sa publication

L'arrêt de la Cour constitutionnelle ne peut pas être voué à l'appel. Au cas où la position de la Cour constitutionnelle aurait changé concernant un problème juridique, elle l'exprimera par un nouvel arrêt, à rendre dans le cadre d'une nouvelle procédure. C'est une question à part, qu'en cas de certaines fautes (p.e. faute de frappe), la Cour constitutionnelle a la possibilité de rectification.

La Cour constitutionnelle porte sa décision et son arrêt à la connaissance du requérant par voie de notification, et les publie également dans son bulletin officiel. Les arrêts d'importance de principe paraissent également dans le journal officiel de la République de Hongrie.

3. Les effets de la décision

Les décisions de l'arrêt de la Cour constitutionnelle possèdent une force obligatoire universelle, ont donc un effet erga omnes. Aux termes du paragraphe 2 de

l'article 32/A de la Constitution, la Cour constitutionnelle, en cas de constatation de l'inconstitutionnalité, annule les lois et les autres règles juridiques. Suivant la terminologie de la loi sur la Cour constitutionnelle, cette loi prévoit trois catégories différentes de conséquences sur la constatation de l'inconstitutionnalité: si la Cour constitutionnelle annule la règle juridique, dans ce cas, la règle juridique perd sa vigueur le jour de la publication de l'arrêt, et à partir de cette date, la règle ne pourra pas être appliquée. La règle générale est donc l'annulation avec effet *ex nunc*, mais néanmoins, l'annulation de la norme juridique ne touche pas les rapports juridiques établis et les droits et obligations en résultant avant la publication de l'arrêt. La Cour constitutionnelle a cependant la possibilité de s'écarter de la règle d'annulation avec effet *ex nunc*, dans le cas où un autre délai servirait plus efficacement aux intérêts de la sécurité juridique.²³ La Cour constitutionnelle laisse un certain laps de temps par la voie d'une annulation ayant un effet futur - en raison de la prévention des lacunes juridiques - p.e. pour la constitution de la réglementation nouvelle. Elle a également la possibilité d'annuler les normes avec effet *ex tunc*, ainsi que de prévoir une application des conséquences de l'inconstitutionnalité dans certains rapports juridiques. C'est pour les intérêts de la sécurité juridique, ou tenant compte des intérêts particulièrement importants du requérant, que la Cour constitutionnelle peut avoir recours à ces droits, dans ce dernier cas, surtout dans les procédures invoquées en matière de plaintes constitutionnelles. Elle n'a le droit d'intervenir dans les rapports juridiques clos que si, au cas échéant, cette intervention pourrait être justifiée par d'autres principes de l'État de droit, qui concourraient avec celui de la sécurité juridique. C'est ainsi par exemple, que la loi sur la Cour constitutionnelle, en harmonie avec les principes constitutionnels du droit pénal, ne permet la vérification des procédures pénales closes qu'en faveur du condamné.

CONCLUSIONS

La Cour constitutionnelle hongroise est une institution du même âge que le nouveau régime politique, et en même temps, elle a contribué à la résolution de tous les problèmes fondamentaux du droit constitutionnel, liés au changement du régime politique. Elle a rendu d'importants arrêts au sujet de la compensation des dégâts matériels et immatériels causés par les régimes politiques antérieurs, de la défense de l'effet rétroactif de la loi pénale, des attributions de l'État, et a pris un certain nombre de décisions concernant les problèmes liés à la hiérarchie classique des valeurs, tels que celui de la peine capitale ou celui de l'interruption volontaire de la grossesse. Lors de cette activité, elle devait prendre une position concernant ses relations avec les différentes branches du pouvoir, et parer les attaques qui lui étaient destinées de la part de certaines forces politiques. La Cour constitutionnelle, grâce à ses arrêts, est l'institution la plus populaire de l'opinion publique parmi tous les organes de l'État, car elle est en mesure de garantir, d'une manière adéquate, le respect de la Constitution, et par conséquent, elle peut être l'assurance de l'État de droit démocratique. Les expériences acquises durant les années récentes montrent la tendance de l'évolution que

²³ Voir Péter Paczolay: Hongrie. Annuaire international de la justice constitutionnelle. VIII. 1992. pp. 568-572. Du Conseil constitutionnel à la Cour constitutionnelle. Les garanties organisationnelles de la protection de la constitutionnalité.) Académie des sciences, ÁKP. Budapest, 1989. pp. 11-40; 67-92.

la Cour constitutionnelle devra suivre, qui réside dans le fait qu'elle s'oriente plutôt vers les tribunaux ordinaires et s'éloigne de la proximité actuelle de la législation. Cette tendance pourrait être suivie par la voie de la création de la juridiction réelle en matière de droits fondamentaux dans le cadre de la Cour constitutionnelle par l'introduction de l'institution réelle de la plainte constitutionnelle - où, à la différence de la réglementation actuelle -, le droit de déposer une plainte constitutionnelle ne se restreindrait pas seulement aux cas dans lesquels les normes juridiques, servant de base aux actes attaqués des organes des autorités publiques ou des organes judiciaires qui sont inconstitutionnelles. Dans cette évolution de la réglementation légale, l'activité de la Cour constitutionnelle s'approchait de l'administration de la justice ordinaire.

Lors de l'élaboration et de l'adoption de la nouvelle Constitution, il faudra donc maintenir toutes les valeurs qui sont nées à la suite du fonctionnement jusqu'ici de la Cour constitutionnelle et de mettre en balance toutes les propositions de lege ferenda qui résultent des leçons des expériences tirées de son activité.